

# LA NUEVA LEY FUNDAMENTAL DEL ESTADO DE LA CIUDAD DEL VATICANO Y LAS SUCESIVAS REFORMAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO

JUAN IGNACIO ARRIETA

## SUMARIO

**I • INTRODUCCIÓN. II • LA LEY FUNDAMENTAL DE 1929. III • LAS MODIFICACIONES PARCIALES A LA LEY FUNDAMENTAL DESDE 1929.**  
1. El ejercicio de las funciones legislativa y ejecutiva: evolución.  
2. Otras modificaciones a la Ley Fundamental de 1929. **IV • LA NUEVA LEY FUNDAMENTAL DE LA CIUDAD DEL VATICANO.**

### I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 26 de noviembre del pasado año fue promulgada en el Suplemento del *Acta Apostolicae Sedis* la nueva Ley Fundamental del Estado de la Ciudad del Vaticano<sup>1</sup>. El texto pontificio fue también publicado en *L'Osservatore Romano* del 2 de febrero de 2001<sup>2</sup>, y entró en vigor el 22 de febrero de este año, festividad de la Cátedra de San Pedro Apóstol.

Como se sabe, la Ley Fundamental a la que el nuevo texto ha sustituido llevaba fecha de 7 de junio de 1929, día en que, con el intercambio de los instrumentos de ratificación del Tratado Lateranense firmado

1. *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 de noviembre 2000, AAS Suppl. 71 (2000) 75-83 [en lo sucesivo, *Legge Fondamentale* 2000]; en realidad, y a pesar de la distinta fecha, el texto de la ley y el correspondiente fascículo del Suplemento del AAS se hicieron públicos el 2 de febrero de 2001, como puede comprobarse de la lectura de los documentos señalados en la nota sucesiva. A propósito de todo ello, ver también, can. 8 § 1 CIC, sobre el modo de la promulgación de las leyes, en relación con los arts. 1, a) y 2 de la *Legge* N. II *sulle fonti del diritto* (ver nota 5).

2. Cfr. *L'Osservatore Romano* del viernes 2 de febrero 2001, p. 5. El texto de la ley aparece en el periódico vaticano junto a un artículo sin firma titulado «Un concreto frutto dell'esperienza di governo di uno Stato peculiare», que contiene algunas indicaciones de utilidad sobre los trabajos de redacción de la ley y sobre su significado jurídico.

el 11 de febrero precedente, se ponía punto final a la enojosa «Cuestión Romana» entre la Santa Sede e Italia<sup>3</sup>. En aquella misma fecha, el Papa Pío XI, en su calidad de soberano del nuevo Estado<sup>4</sup>, promulgó un conjunto de seis leyes que habrían de constituir la columna vertebral del ordenamiento jurídico del Estado Vaticano<sup>5</sup>. Entre todas esas normas, ocupando el lugar preferente, pues representaba la piedra angular del nuevo ordenamiento, el Papa promulgó una Ley Fundamental, a la que técnicamente corresponde el lugar propio de una norma constitucional. Una constitución, de todos modos, singular, porque habría de contener solo una parte de las normas, las de contenido estructural, que suelen ser típicas de este tipo de documentos.

La Ley Fundamental de la Ciudad del Vaticano establecía las instituciones —jurídicas y materiales, como la bandera— que habrían de identificar el nuevo Estado; señalaba los órganos de gobierno que deberían ejercer las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales; y determinaba también las relaciones institucionales que habrían de establecerse entre ellos y, en particular, las relaciones de esos órganos con el Soberano Pontífice.

Para el canonista el ordenamiento jurídico del Estado de la Ciudad del Vaticano, y concretamente su Ley Fundamental, presenta sobre todo un doble interés. Ante todo, representa un esfuerzo técnico por expresar en categorías propias de un poder temporal la singular posición que corresponde en la Iglesia al sucesor de Pedro, tratando siempre de mantener una extrema congruencia con la naturaleza substancial del oficio primacial. Pero además, desde una perspectiva técnica, el ordenamiento vaticano ofrece el interés de constituir un ejemplo único de orden temporal en el que el ordenamiento canónico aparece en su integridad vigente, como fuente primaria del derecho, planteando interesantes cuestiones de relaciones inter-ordinamentales.

3. Cfr. *Trattato fra la Santa Sede e l'Italia*, y *Concordato fra la Santa Sede e l'Italia*, del 7 junio 1929, AAS 21 (1929) 209-221, 275-294.

4. Cfr. arts. 2-4 del *Trattato fra la Santa Sede e l'Italia*, cit.

5. *Legge fondamentale della Città del Vaticano* N. I, AAS Suppl. 1 (1929) 1-4 [en lo sucesivo, *Legge Fondamentale* 1929]; *Legge* N. II *sulle fonti del diritto*, loc. cit., 5-13; *Legge* N. III *sulla cittadinanza ed il soggiorno*, loc. cit., 14-21; *Legge* N. IV *sull'ordinamento amministrativo*, loc. cit., 21-24; *Legge* N. V *sull'ordinamento economico, commerciale e professionale*, loc. cit., 25-28; *Legge* N. VI *di pubblica sicurezza*, loc. cit., 28-32.

El art. 1 de la Ley N. II sobre las fuentes del Derecho establece, en efecto, que son fuentes principales del derecho objetivo del Estado de la Ciudad del Vaticano el Código de Derecho Canónico y las Constituciones apostólicas, así como las leyes específicamente emanadas para la Ciudad del Vaticano por el Sumo Pontífice o por otra autoridad que él delegue, así como los reglamentos legítimamente emanados por la autoridad competente<sup>6</sup>. Sin confundirse el orden canónico con el civil de la Ciudad del Vaticano, ambos ordenamientos entran así en conexión íntima, no ya únicamente respecto de la serie de materias expresamente indicadas en el art. 11 de la mencionada ley sobre las fuentes<sup>7</sup> sino, lo que es más relevante aún, respecto de la misma hermenéutica interpretativa y respecto de la integración de las normas, al acogerse en bloque el sistema canónico de fuentes jurídicas que establece el Libro I del Código de derecho canónico: el promulgado en 1917, y el que le ha sustituido en 1983.

Se trata, en cualquier caso, de dos ordenamientos, canónico y vaticano, que manteniendo su propia autonomía coinciden, sin embargo, en la misma Autoridad Suprema que tienen por vértice —la Sede Apostólica y, en concreto, la persona de su titular—, por lo que no pueden dejar de mantener entre sí una mutua correspondencia dictada por reglas de la coherencia, y por el carácter funcional de esta jurisdicción temporal del Papa.

A ello aludiremos aquí, en la medida en que se relacione con la Ley Fundamental que ahora interesa comentar.

6. «Sono fonti principali del diritto oggettivo nello Stato della Città del Vaticano: a) il *Codex iuris canonici* e le *Costituzioni Apostoliche*; b) le leggi emanate per la Città del Vaticano dal Sommo Pontefice o da altra autorità da lui delegata, nonché i regolamenti legittimamente emanati dall'autorità competente» (art. 1, *Legge N. II sulle fonti del diritto*, cit.).

7. Cfr. G. DALLA TORRE, *Vaticano (Stato della città del)*, en «Enciclopedia Giuridica» XXXII, Roma, 1994, p. 5; P. A. D'AVACK, *Trattato di diritto canonico*, Milán, 1980, pp. 311 s. La publicación más actualizada sobre esta temática, que esperamos adquiera cuanto antes forma de manual, es G. CORBELLINI, *Ius Civitatis Vaticanae*, 3 vols., *Appunti ad uso degli studenti*, Pontificia Università Lateranense, 1995 y ediciones sucesivas. En doctrina, aunque obviamente superada por el paso del tiempo, es tradicional la construcción sistemática de F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Florencia, 1932; ver también P. A. D'AVACK, *Vaticano II. Diritto*, en «Enciclopedia cattolica» XII, Ciudad del Vaticano, 1954, coll. 1041-1053; Id., *Santa Sede*, en «Novissimo Digesto Italiano», XIX, Turín, 1975, pp. 496-526; W. SCHULZ, *Lo Stato della Città del Vaticano e la Santa Sede. Alcuni riflessioni attorno al loro rapporto giuridico*, en «Apollinaris» 1978, pp. 661 ss.; M. TEDESCHI, *Vaticano (Stato della Città del)*, en «Enciclopedia del Diritto» XLVI, Milán, 1993, pp. 284-296.

## II. LA LEY FUNDAMENTAL DE 1929

La Ley Fundamental del Estado Vaticano del 1929 se colocaba en el contexto del Tratado y del Concordato Lateranense de la misma fecha, y ante la necesidad de establecer de forma suficiente los modos en que el soberano Pontífice habría de ejercer la «plenitud de poderes» que se le reconocen en el orden temporal<sup>8</sup>. La ley surgía, además, en el momento fundacional del Estado, con una experiencia hasta cierto punto incipiente, y cuando la delimitación de sus órganos respecto de los específicamente propios de la Curia romana no estaba aún depurada —la organización misma de la Curia romana habría de experimentar desde entonces reformas continuas<sup>9</sup>—, por lo que son frecuentes las referencias a organismos que con el tiempo desembocarían plenamente en la estructura curial<sup>10</sup>.

Básicamente, dicha Ley Fundamental de 1929 concebía que el ejercicio del poder legislativo en el Estado Vaticano debería siempre mantenerse en la persona del Pontífice, el cual podría delegarlo para casos singulares. En realidad, como demostrarían los hechos posteriores, dicha norma constituía una innecesaria limitación del poder que se reconocía al Papa, en cuanto que parecían excluirse *a priori* determinadas

8. «Il Sommo Pontefice, Sovrano dello Stato della Città del Vaticano, ha la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario» (art. 1 § 1, *Legge Fondamentale* 1929).

9. En aquel momento la Curia romana estaba regulada por la cost. ap. *Sapienti consilio*, de S. Pío X, del 28 junio 1908, AAS 1 (1909) 7-19, sustancialmente incorporada a los cann. 242 ss. CIC 17 (sobre la cost. ap. *Sapienti consilio* ver, por ejemplo, J. B. FERRERES, *La Curia Romana*, Madrid, 1911; F. SALERNO, *Curia Romana*, en «Enciclopedia del diritto» XI, Milano, 1962, pp. 549-561). Con posterioridad, y al margen de incesantes reformas puntuales, han tenido lugar dos reformas globales de la Curia romana: la realizada por el Papa Pablo VI con la cost. ap. *Regimini Ecclesiae universae*, del 15 de agosto de 1967, AAS 59 (1967) 885-928 (cfr. J. A. SOUTO, *La reforma de la Curia Romana*, en «Ius Canonicum» 8, 1968, pp. 547-568; G. DELGADO, *La Curia Romana. El gobierno central de la Iglesia*, Pamplona, 1973), y la efectuada por Juan Pablo II con la cost. ap. *Pastor Bonus*, del 28 de junio de 1988, AAS 80 (1988) 841-930 (cfr. entre otros AA. VV., *La Curia Romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, a cargo de P. A. Bonnet y C. Gullo, Città del Vaticano, 1990; J. H. PROVOST, «*Pastor Bonus*»: *Reflections on the Reorganization of the Roman Curia*, en «The Jurist» 48, 1988, pp. 536-554; J. I. ARRIETA, *Funzione pubblica e attività di governo nell'organizzazione centrale della Chiesa: il Regolamento generale della Curia Romana*, en «Ius Ecclesiae» 4, 1992, pp. 585-613; A. VIANA, *La potestad de los dicasterios de la Curia Romana*, en «Ius Canonicum» 59, 1990, pp. 83-114).

10. Es el caso, por ejemplo, de las Administraciones mencionadas en el art. 2 § 2 de la *Legge Fondamentale* 1929 que, a partir de 1967 pasarían a integrar el «Ufficio» del APSA (cfr. arts. 123-124 cost. ap. *Regimini Ecclesiae universae*, cit.).

materias de la delegación legislativa, y en cuanto que identificaba en el Gobernador del Estado el único sujeto pasivo de la delegación legislativa pontificia<sup>11</sup>. Aparte de este cometido legislativo, el Papa asumía también, entre otras cosas, la representación diplomática del Estado, que ejercería a través de la Secretaría de Estado (art. 3); la aprobación de los presupuestos (art. 4); la facultad de avocación de cualquier género de causa (arts. 6, 17) la respuesta al derecho de petición (art. 16), así como el derecho de gracia y de amnistía (art. 18).

La principal transferencia de funciones que realizaba la Ley Fundamental del 1929 correspondían al oficio de Gobernador del Estado que se instituía. El Gobernador asumía por completo el ejercicio de la función ejecutiva en el Estado Vaticano, con excepción de las cuestiones que el Papa pudiera reservarse o avocara a sí<sup>12</sup>. El Gobernador era nombrado y revocado por el Papa, ante quien respondía directamente del ejercicio de sus funciones (art. 7 § 1). Tenía competencia para dictar normas de segundo grado y, como se ya ha dicho, era el sujeto indicado por la ley para el ejercicio de la legislación delegada, oído el Consejero general del Estado<sup>13</sup>; del Gobernador dependían, en fin, las fuerzas de seguridad y de vigilancia del Estado.

Como se ve, el oficio de Gobernador asumía el ejercicio delegado de una relevante parte de las funciones de gobierno que originariamente correspondían al soberano. Por este motivo, resulta particularmente significativo que el cargo recayera desde el principio en un fiel laico, el Marqués Camilo Serafini, que habría de desempeñarlo hasta su falleci-

11. «Il Sommo Pontefice per quanto attiene al governo della Città del Vaticano, ferme le esclusioni di cui agli articoli precedenti, si riserva di delegare la potestà legislativa per determinate materie o per singoli oggetti al Governatore dello Stato» (art. 5 § 1, *Legge Fondamentale* 1929).

12. «Al Governatore dello Stato, ferme restando le esclusioni e limitazioni stabilite nei precedenti articoli 2, 3 e 4, è delegato l'esercizio del potere esecutivo. Da tale delega sono eccettuati gli atti che siano riservati al Sommo Pontefice e quelli che caso per caso Egli creda di avocare a sé». (Art. 6, *Legge Fondamentale* 1929).

13. «Il Sommo Pontefice per quanto attiene al governo della Città del Vaticano, ferme le esclusioni di cui agli articoli precedenti, si riserva di delegare la potestà legislativa per determinate materie o per singoli oggetti al Governatore dello Stato. Indipendentemente da espressa delegazione, il Governatore, del pari per quanto attiene al governo della Città del Vaticano, ha facoltà di emanare regolamenti ed ordinanze per la esecuzione delle leggi, senza poter derogare alle medesime o dispensarne. Nella emanazione delle leggi delegate e dei regolamenti ed ordinanze il Governatore, eccetto che sia diversamente disposto, deve udire il parere del Consigliere generale dello Stato» (art. 5, *Legge Fondamentale* 1929).

miento en 1952. Desde esa fecha, como veremos, el cargo quedaría vacante, aunque ya desde bastante tiempo atrás el Gobernador habría de ver sensiblemente mermadas las funciones que la Ley Fundamental le atribuía.

En la Ley de 1929, el poder judicial del Estado Vaticano quedaba atribuido en forma delegada (art. 9) a un tribunal de primera instancia, cuyo presidente (u otro juez designado por el presidente) actuaba además como juez único en materia civil. El Tribunal de la Rota Romana asumía en ese contexto las funciones de tribunal de apelación, mientras que la Signatura Apostólica era la sede designada para conocer de eventuales causas de remedio extraordinario<sup>14</sup>. El art. 14 de la Ley Fundamental precisaba además que cuando la Rota y la Signatura actuaran como órganos judiciales del Estado Vaticano habrían de realizar las actuaciones en el territorio del mismo. Posteriores reformas de la organización judicial del Estado habrían de separarla, como veremos, de los tribunales específicos de la Curia romana.

Además de ello, la Ley Fundamental de 1929 preveía un oficio de carácter consultivo: el Consejero general del Estado. Como el Gobernador, también el Consejero general era nombrado y revocado por el Sumo Pontífice, y sólo ante él respondía del desempeño de sus funciones consultivas que ejercía a instancia del Papa o del Gobernador (art. 8). Pablo VI habría de desarrollar años después el ejercicio de la función consultiva en el Estado Vaticano.

A estas prescripciones sobre los órganos del Estado, la Ley Fundamental de 1929 añadía otras no menos necesarias dada la naturaleza constitucional de la ley. Entre ellas, figura la determinación de los poderes que el Colegio Cardenalicio asume en el Estado Vaticano durante la transición de la sede primacial vacante, y la necesaria convalidación por el nuevo Pontífice de eventuales disposiciones legislativas emanadas en caso de urgencia por el Colegio (art. 1). Otra norma importante en la

14. «Il potere giudiziario in materia civile, nelle cause in cui non sia stabilita la competenza del giudice unico, e in materia penale, quando si tratti di giudicare dei delitti, è esercitato ordinariamente da un Tribunale di prima istanza e dalla Sacra Romana Rota in sede di appello, oltre il rimedio straordinario del ricorso al Supremo Tribunale della Segnatura». (Art. 10, *Legge Fondamentale* 1929). Funcionarios administrativos designados por el Gobernador eran los encargados de aplicar las contravenciones de naturaleza penal, siendo el juez único el encargado conocer eventuales apelaciones (cfr. *ibid.*, arts. 11-12).

coyuntura del momento, reservaba al Papa cualquier jurisdicción sobre los órganos de la Curia romana que ayudan al Santo Padre en el gobierno de la Iglesia universal, y sobre cuanto concierne la Corte pontificia (art. 2). La Ley Fundamental concluía identificando los signos —bandera, escudo y sello— característicos de la expresión de soberanía del Estado que nacía (art. 19).

### III. LAS MODIFICACIONES PARCIALES A LA LEY FUNDAMENTAL DESDE 1929

Resulta superfluo señalar aquí cuánto haya podido cambiar en los setenta años posteriores el contexto socio cultural que la Ley Fundamental de 1929 tuvo inicialmente ante sus ojos. Es a todas luces evidente que un Estado moderno, aun del todo funcional a la libertad de la Santa Sede, como el Estado Vaticano, necesita disponer de instrumentos jurídicos adecuados a los cambios que se van produciendo en el contexto social, a las nuevas exigencias y sensibilidades en el trato de las personas —si bien la ciudadanía vaticana difiere radicalmente de la configurada en cualquier Estado—, o a las necesidades modernas en el tráfico de las cosas, por señalar algunos ejemplos generales. La adecuada respuesta a tales exigencias requiere que las instituciones que asumen las funciones públicas se mantengan en contacto con la realidad de las cosas y con las exigencias del mundo moderno.

A estas razones responden las reformas casi continuas que la Ley Fundamental de 1929 ha experimentado a lo largo del siglo XX, facilitadas por la estructura misma del Estado Vaticano que reconoce al Sumo Pontífice la plenitud de la potestad. Si bien es cierto que no todas esas reformas son fáciles de registrar en un estudio analítico de la evolución histórica, porque no en todas las ocasiones se han llevado a efecto mediante publicación de los actos modificatorios en el Suplemento del *Acta Apostolicae Sedis*, como prescribe el art. 2 de la Ley N. II sobre las fuentes del derecho<sup>15</sup>.

15. «Le leggi e i regolamenti indicati nella lett. b del precedente articolo sono depositati nell'Archivio del Governatorato e pubblicati in un supplemento degli *Acta Apostolicae Sedis*, eccetto che in casi particolari una diversa forma di pubblicazione sia prescritta nella legge o nel regolamento medesimo e salvo il disposto dell'articolo 24 della presente legge. —La pub-

Una parte de las modificaciones que debemos registrar son generales y de contexto, y responden a la estrecha relación que mantiene el ordenamiento del Estado Vaticano con el ordenamiento canónico. La principal de todas ellas corresponde, como es obvio, a la promulgación del nuevo Código de Derecho Canónico en 1983, con la incidencia en el sistema de fuentes vaticanas que hemos señalado. Además, deben señalarse también las dos reformas globales de la Curia romana: la de Pablo VI, en 1967, con la const. ap. *Regimini Ecclesiae universae* —que, entre otras cosas, absorbió en la Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica las dos administraciones señaladas en el art. 2 de la Ley Fundamental—, y la efectuada en 1988 por Juan Pablo II con la const. ap. *Pastor Bonus*, que estableció con precisión la conexión con la Curia romana de algunos organismos vinculados a ella por su trabajo: el Archivo secreto, la Biblioteca Vaticana, la Tipografía, la Radio Vaticana, etc.<sup>16</sup>. Finalmente, en este orden de cosas, deben recordarse también las leyes promulgadas por los sucesivos pontífices en orden a la elección del Papa, la última de 1996, que inciden en las atribuciones del Colegio de Cardenales en el Estado Vaticano durante el régimen transitorio de la sede vacante<sup>17</sup>.

Dejando aparte este tipo de modificaciones del contexto general en el que opera la Ley, cabría decir que los cambios que han afectado formalmente el texto de la Ley Fundamental durante estos años derivan, sobre todo, de los siguientes factores. En primer lugar, de la progresiva posición de representación pontificia asumida por el cardenato; en segundo término, de la necesidad de aligerar el peso de gobierno que la Ley Fundamental depositaba sobre el Sumo Pontífice; después, por la necesidad de encontrar el adecuado equilibrio entre el ejercicio del poder legislativo y del poder ejecutivo; en fin, por el papel directivo y de

blicazione è fatta colla data, colla quale le dette leggi e regolamenti sono emanati e con un numero progressivo per la durata di ciascun pontificato.— Dette leggi e regolamenti entrano in vigore il settimo giorno dalla loro pubblicazione, eccetto che per la natura dell'oggetto non debbano entrare in vigore subito, o nella stessa legge o regolamento non sia espressamente stabilito un termine minore o maggiore» (art. 2, *Legge N. II sulle fonti del diritto*, cit.).

16. Cfr. arts. 186-193 const. ap. *Pastor Bonus*, cit.; ver también el art. § 3 del Reglamento general de la Curia romana del 30 abril 1999, AAS 91 (1999) 629-699, que extiende a dichos organismos la propia vigencia. Ver también la bibliografía señalada en nota 9.

17. En particular, Pablo VI, const. ap. *Romano Pontifici eligendo*, *proemio*, de 1 octubre 1975, AAS 67 (1975) 609-645, y Juan Pablo II, const. ap. *Universi Dominici Gregis*, del 22 de febrero de 1996, AAS 88 (1996) 305-343.



coordinación que paulatinamente ha asumido la Secretaría de Estado durante estos años, con las sucesivas reformas de la Curia romana, que de hecho determina también las relaciones entre los órganos institucionales del Estado Vaticano y el Sumo Pontífice.

### 1. *El ejercicio de las funciones legislativa y ejecutiva: evolución*

La primera relevante alteración de la Ley Fundamental tuvo lugar en 1939, poco después de la elección de Pío XII. Mediante una simple comunicación escrita de la Secretaría de Estado al entonces Gobernador del Estado Vaticano, se dio noticia de la constitución de una Comisión Cardenalicia —compuesta por tres Cardenales, uno de ellos como Presidente— delegada para presidir en nombre y en lugar del Papa el «Governatorato» del Estado, las oficinas anexas, y demás entes relacionados con el Vaticano<sup>18</sup>. Unos días después, *L'Osservatore Romano* notificaba también la constitución y estructura de dicha Comisión añadiendo que, con el consentimiento pontificio, la Comisión se había dotado de un propio Delegado especial, así como de un propio Secretario. Un artículo sin firma publicado en el mismo número del periódico precisaba que aunque se mantenía la estructura general del Estado, el «Governatorato» pasaba en lo sucesivo a la directa dependencia de la Pontificia Comisión, que procurará responder a las exigencias de las cosas con la particular autoridad proveniente del alto mandato especial que le había confiado el Sumo Pontífice<sup>19</sup>.

De esta forma, atípica desde el punto de vista del recordado art. 2 de la Ley N. II sobre las fuentes del derecho, pero no infrecuente en la

18. La Comisión fue instituida el 20 de marzo de 1939 mediante carta de la Secretaría de Estado (prot. n. 346): «La Santità di Nostro Signore si è benignamente degnata di costituire una Commissione Cardinalizia, delegata a presiedere, in Suo nome e in Sua vece, al Governatorato dello Stato della Città del Vaticano ed uffici annessi, compresa anche l'Azienda autonoma delle Ville Pontificie di Castel Gandolfo» (W. SCHULZ, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, vol. I, Roma, 1981, p. 179).

19. Cfr. *L'Osservatore Romano* del 5 abril de 1939, p. 1. «L'attuale struttura dello Stato e il funzionamento dei vari uffici e servizi restano in vigore: tutto il complesso però del Governatorato passa alle dirette dipendenze della Pontificia Commissione, che curerà di rispondere alle esigenze delle cose, con la speciale autorità che le proviene dall'alto speciale mandato ad essa affidato dal Sommo Pontefice» (W. SCHULZ, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, vol. I, cit., pp. 179-180).

*praxis* de la Curia, se introducía una modificación de rango constitucional en la Ley Fundamental y en las atribuciones del Gobernador. Se creaba un superior organismo colegial al frente del «Governatorato», sin mayor especificación concreta de sus funciones —lo que, necesariamente, habría de ocasionar conflictos de competencias con el Gobernador—, y se configuraban además varios oficios personales —Presidente de la Comisión, Delegado Especial y Secretario— que en años sucesivos habrían de presentarse en mutua concurrencia en el ejercicio de las funciones de gobierno, sobre todo ejecutivas.

A partir de esta fecha, el reequilibrio de las funciones legislativas y ejecutivas entre la Comisión y el Gobernador, por efecto de sucesivas intervenciones pontificias, sería progresivo. De hecho, mientras hasta el año 1939 la delegación legislativa del art. 5 de la Ley Fundamental había sido ejercida con normalidad por el Gobernador, a partir de entonces el ejercicio de la función legislativa recaerá cada vez más sobre la Comisión Cardenalicia sobre la base de puntuales Rescriptos *ex audientia* obtenidos por el Presidente

El Gobernador del Estado Vaticano, por su parte, continuó ejerciendo las funciones ejecutivas hasta que el oficio quedó vacante en 1952 y no fue ya designado ningún otro Gobernador. De esta suerte, el ejercicio delegado de la función ejecutiva empezó a gravitar sobre el Delegado especial, como cierta suerte de emanación de la Comisión Cardenalicia, que ejercía además las funciones legislativas. Tal es, en sustancia, el esquema general operativo que se mantuvo durante años en el Estado Vaticano hasta que, ya en el pontificado de Pablo VI, años después del Concilio Vaticano II, la Comisión Cardenalicia adquiriese finalmente un estatuto formal con la Ley N. LI sobre el gobierno del Estado de la Ciudad del Vaticano, de 24 de junio de 1969.

Esta ley pontificia de 1969 era sobre todo una modificación formal de la Ley Fundamental en lo que se refería a la distribución del ejercicio de los poderes legislativo y ejecutivo. En ella se establecía, por vez primera, que el Sumo Pontífice ejercía tales poderes por medio de una Comisión de Cardenales por él nombrados para un quinquenio, colegio que estaba, a su vez, asistido por un Delegado especial, también de nombramiento pontificio, para el habitual ejercicio de las funciones ejecutivas, salvo en los casos en que la Comisión Cardenalicia dispusiera diver-

samente. La Comisión era convocada por el Cardenal Presidente —que, de hecho, coincidía en la persona del Secretario de Estado—, y en sus deliberaciones participaban con voto consultivo el Delegado especial y el Consejero general del Estado Vaticano<sup>20</sup>. De un modo general, además, la norma asignaba al Delegado especial —al cual sustituía el Secretario General del «Governatorato»— todas aquellas competencias que el ordenamiento vaticano atribuía al Gobernador, con excepción de la facultad de emanar reglamentos<sup>21</sup>.

La Ley N. LI de 1969 consolidaba la *praxis* de gobierno de ejercicio colegial de la función legislativa, y de control por el colegio legislativo de la actuación ejecutiva. De todos modos, la delimitación de las funciones era aún insuficiente, y la concentración del poder ejecutivo en el órgano colegial de Cardenales se habría de revelar con el tiempo insuficiente respecto de la agilidad que requiere la concreta acción de gobierno.

Particularmente reveladora de los límites operativos del sistema establecido en 1969 resultará la ordenanza que bastantes años después (el problema, de todos modos, latía ya desde el principio), el 31 de octubre de 1992, habría de emanar la Pontificia Comisión para el Estado de la Ciudad del Vaticano. En sustancia, el documento daba cuenta de la propia deliberación de convalidar a todos los efectos los actos precedentemente emitidos en su nombre por el Cardenal Presidente, por el Delegado especial y por el Secretario General. Pero lo más revelador de que se había adquirido conciencia del problema de base, era que la misma ordenanza concediera a los titulares de esos mismos oficios la facultad de seguir realizando en el futuro los mismos actos que por *praxis* se habían

20. «La Commissione è convocata dal Cardinale Presidente. Alle adunanze partecipano anche, con voto consultivo, il Delegato Speciale e il Consigliere Generale dello Stato. Il Segretario Generale del Governatorato redige il verbale e ne cura la conservazione in uno speciale archivio. Il verbale è sottoscritto dal Cardinale Presidente e dal Segretario Generale del Governatorato o da chi ne fa le veci» (art. 3, *Legge N. LI sul governo dello Stato della Città del Vaticano*, del 24 de junio de 1969, AAS Suppl. 41 (1969) 29-32).

21. «La Commissione è coadiuvata da un Delegato Speciale, nominato dal Sommo Pontefice. Salvo che la Commissione disponga altrimenti, spetta al Delegato Speciale l'esercizio del potere esecutivo, ed in genere ogni attribuzione che le leggi e i regolamenti vigenti assegnino alla competenza del Governatore dello Stato, ad eccezione del potere di emanare regolamenti. In caso di assenza o di impedimento, il Delegato Speciale è sostituito dal Segretario Generale del Governatorato» (art. 2, *Legge N. LI sul governo dello Stato della Città del Vaticano*, cit.).

introdurcido ilegítimamente en el pasado, excepción hecha de los actos de naturaleza legislativa<sup>22</sup>. Al tiempo que sanaba precedentes irregularidades, la ordenanza reconocía la necesidad de confiar las funciones ejecutivas a oficios unipersonales, en línea con una de las principales novedades de la Ley Fundamental que acaba de promulgarse.

Otra relevante modificación de la Ley Fundamental de 1929 tuvo lugar en los primeros años del pontificado de Juan Pablo II. Mediante un quirógrafo de 6 de abril de 1984 dirigido al Cardenal Casaroli, el Papa transfirió establemente a su Secretario de Estado todos los poderes y las responsabilidades inherentes a la soberanía temporal sobre el Estado Pontificio<sup>23</sup>. El documento hacía explícita mención del art. 7 de la Ley Fundamental, y por tanto investía al Secretario de Estado como superior referente de todos los órganos de gobierno del Estado Vaticano en sustitución del Papa.

La aplicación del documento pontificio dio lugar años después a divergencias doctrinales de opinión, sobre todo en relación a su naturaleza y a su vigencia en el tiempo, una vez designado otro Secretario de

22. «Vista la legge del 24 giugno 1969 n. LI; la Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, nella sua Sessione plenaria del 23 maggio 1991, ha deliberato di convalidare a tutti gli effetti gli atti emessi a suo nome dal Cardinale Presidente, dal Segretario Generale e dal Delegato Speciale. —Ha autorizzato nello stesso tempo le suddette Autorità ad adottare in futuro i provvedimenti disciplinari ed in genere quelli di natura amministrativa che, come da prassi da lungo tempo instaurata, le medesime Autorità emettono in caso in cui la normativa vigente prevede siano emessi dalla Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano. Sono eccettuati da questa autorizzazione gli atti di natura legislativa.— Nella Sessione plenaria del 31 ottobre 1992 la Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano ha confermato e integrato la su citata precedente delibera, ordinandone la pubblicazione» (*Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Ordinanza N. CXCV circa gli atti emanati a suo nome dal Cardinale Presidente, dal Segretario Generale e dal Delegato Speciale*, del 3 novembre 1992, AAS Suppl. 63 (1992) n. 14, s.p.).

23. «...dopo matura riflessione, abbiamo stabilito di conferire a Lei [Cardinal Agostino Casaroli], come di fatto le conferiamo nella sua qualità di Nostro Segretario di Stato, alto e speciale mandato a rappresentarCi nel governo civile dello Stato della Città del Vaticano e ad esercitare, in Nostro nome e in Nostra vece, —sempre riferendo a Noi, specialmente nei casi di particolare importanza— i poteri e le responsabilità inerenti alla Nostra sovranità temporale sul medesimo Stato... e con esplicita deroga al disposto della Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, N.I del 7 Giugno 1929, Art. 7, 1° comma, vogliamo e decidiamo che a Lei, Signor Cardinale Nostro Segretario di Stato, faccia riferimento la Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano in una col Cardinale Presidente che sarà nominato, in tutte le materie che le vigenti Leggi riservano alla Nostra Persona...» (Juan Pablo II, Quirógrafo «*Le sollecitudini crescenti*», del 6 de abril de 1984, AAS 76 [1984] 495-496).

Estado. La opinión de quienes entendían que se trataba de una delegación hecha a la persona sobre la base del art. 25 de la cost. ap. *Regimini Ecclesiae universae* que habría de ser renovada con la eventual designación de un nuevo Secretario de Estado, aparecía, por otro lado, contradicha por la redacción misma del documento dirigido al titular del oficio en cuanto tal, que lo coloca en el ámbito del can. 132 § 2 CIC. En cualquier caso, con el nombramiento de nuevo Secretario de Estado no se renovó el documento, y el nuevo titular del oficio no ha vuelto a ejercer las facultades hechas, como digo, conforme al can. 132 § 2 CIC<sup>24</sup>. Es obvio, de todos modos, que la derogación a la Ley Fundamental hecha en este punto por el Papa Juan Pablo II sólo podía afectar a su propio pontificado.

## 2. Otras modificaciones a la Ley Fundamental de 1929

Además de las modificaciones establecidas en estos años en la Ley Fundamental de 1929 para encontrar el adecuado equilibrio entre el ejercicio de la potestad legislativa y de la ejecutiva, y aunque tengan un significado más técnico, hay que registrar también las sucesivas modificaciones aportadas en el sistema judicial, y en el ejercicio de la función consultiva.

En términos generales, las reformas del sistema judicial del Estado Ciudad del Vaticano se han caracterizado, entre otras cosas, por una progresiva distinción de los tribunales de la Curia romana, así como por una gradual especialización del ámbito y de los perfiles adecuados para cada jurisdicción, civil o eclesiástica, o para cada instancia.

En tal sentido, el sistema judicial establecido en los arts. 9 ss. de la Ley Fundamental de 1929 fue substancialmente modificado por Pío XII en 1946, con el *motu proprio* «*Con la legge*», con el que, además de un nuevo ordenamiento judicial, se promulgó también un Código de Procedimiento civil<sup>25</sup>. Dicha reforma había sido preparada años antes por otra

24. Sobre ese punto, cfr. J. I. ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milán, 1997, pp. 207 ss.

25. Cfr. Pío XII, *motu proprio Con la legge*, de 1 de mayo de 1946, AAS 38 (1946) 170-172; ver también el texto del ordenamiento judicial en W. SCHULZ, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, vol. I, cit., pp. 204-212.

de menor entidad llevada a cabo en 1932 por el Papa Pío XI para hacer frente a la complejidad de relaciones entre los ordenamientos vigentes en el Estado (el civil y el penal del Reino de Italia, por un lado, y el canónico, por otro)<sup>26</sup>, estableciendo comisiones judicantes para algunas materias, y sobre todo encargando a un grupo de trabajo la preparación de la reforma procedimental que habría de promulgar su sucesor.

Según el *motu proprio* «*Con la legge*», los órganos del poder judicial del Estado Vaticano se reconducen a: un juez único, un tribunal de primera instancia, la Corte de apelación y la Corte de casación. Estos dos últimos tribunales, a diferencia de la Ley Fundamental, aparecen en la reforma como distintos de la Rota Romana y de la Signatura Apostólica, si bien su integración personal había de establecerse anualmente entre los componentes de la Rota y de la Signatura.

Los mismos tribunales resolvían, además, las causas de carácter eclesiástico, asumiendo en tales casos una composición diferente, de acuerdo con la ley. En las materias correspondientes a la jurisdicción eclesiástica, el tribunal de primera instancia era constituido por un colegio presidido por un auditor de la Rota Romana, designado anualmente por el Decano, más el presidente del tribunal y otro juez designado por el susodicho auditor, cuando se trataba de asuntos de naturaleza patrimonial; en las demás causas eclesiásticas, en cambio, al auditor de la Rota acompañaban dos jueces prosinodales del Vicariato de Roma.

El sistema judicial que acabamos de sintetizar fue nuevamente modificado en 1987 mediante dos actos de naturaleza distinta: uno civil y otro canónico.

Con la Ley N. CXIX del Secretario de Estado de 21 de noviembre 1987 (dada en base a las facultades habituales de las que hablábamos hace un momento)<sup>27</sup>, se promulgó el «*Ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*» vigente actualmente que, en línea con las modificaciones introducidas en 1946, defería vicariamente el poder judicial del Estado a los mismos órganos que lo habían ejercido hasta

26. Cfr. Pío XI, *motu proprio Al fine*, del 21 de septiembre de 1932, AAS 24 (1932) 332-333; cfr. G. CORBELLINI, *Ius Civitatis Vaticanae*, II, cit., pp. 72 ss.

27. Cfr. Secretario de Estado, *Legge N. CXIX che approva l'Ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*, del 21 de noviembre 1987, AAS Suppl. 58 (1987) 45-50.

entonces, con la sola novedad de conferir a la Corte de apelación una composición «a se», independiente de la Rota Romana (art. 12).

En la misma fecha, además, se promulgó el *motu proprio Quo civium iura*<sup>28</sup>, con el que se instituía, conforme a las normas del Código de Derecho Canónico, un específico tribunal eclesiástico de primera instancia competente en el ámbito de la diócesis de Roma perteneciente al Estado de la Ciudad del Vaticano para todas las causas de fuero eclesiástico comprendidas en el can. 1401 CIC.

En alguna relación con las modificaciones de orden judicial a la Ley Fundamental de 1929 que acabamos de describir, debe también añadirse la creación en 1989 del «Ufficio Centrale del Lavoro», encargado de resolver en vía administrativa las controversias de tipo laboral que afecten al personal dependiente de las administraciones dependientes de la Sede Apostólica, tanto en el ámbito de la Curia romana como en el Estado Vaticano y demás entes, residan o no en el Estado de la Ciudad del Vaticano. Contra las decisiones en materia laboral de este «Ufficio» cabe apelar en vía judicial ante la Corte de apelación del Estado de la Ciudad del Vaticano, conforme a las normas dadas al efecto<sup>29</sup>.

Fuera ya del campo contencioso, y en relación con la función consultiva del Consejero general del Estado, instituido en el art. 8 de la Ley Fundamental, un *motu proprio* de Pablo VI constituyó en 1968 la Consulta del Estado de la Ciudad del Vaticano<sup>30</sup>. Se trataba de un colegio consultivo de 24 miembros nombrados quinquenalmente por el Papa (arts. 2, 6), presidido por el Delegado especial (art. 4), que podía ser con-

28. Cfr. Juan Pablo II, *motu proprio Quo civium iura*, del 21 de noviembre 1987, AAS 79 (1987) 1353-1355.

29. Instituido por Juan Pablo II con el *motu proprio Nel primo anniversario* del 1 de enero de 1989, que aprobó su primer Estatuto: cfr. AAS 81 (1989) 145-155. Sucesivamente, con el *motu proprio La sollecitudine* del 30 de septiembre de 1994, AAS 86 (1994) 841-842, Juan Pablo II promulgó el Estatuto definitivo de este Oficio (cfr. *ibid.*, 843-850), junto con las normas relativas a los abogados patrocinadores en dicho Instituto (cfr. *ibid.*, 851-853) y a las normas procesales para el recurso de legitimidad contra sus decisiones (cfr. *ibid.*, 853-855). Cfr. art. 36 cost. ap. *Pastor Bonus*, cit. La normativa vigente puede encontrarse en los sucesivos números del UFFICIO DEL LAVORO DELLA SEDE APOSTOLICA (ULSA), «*Bollettino*», publicados anualmente a partir del 1991 por la Tipografia Vaticana, y se encuentra íntegramente también en la página «internet» del citato «Ufficio», en el «sito» correspondiente a la Santa Sede.

30. Cfr. Pablo VI, *motu proprio Una struttura particolare*, del 28 de marzo de 1968, AAS, Suppl. 40 (1968), n. 2, de 28 marzo 1968, pp. 1-4.

vocado por su presidente para el estudio de problemas de particular importancia y urgencia (art. 8). Los miembros deberían ser laicos residentes en Roma, con la necesaria competencia (art. 2), y no ser funcionarios del Estado Vaticano o de la Santa Sede (art. 5): sus prestaciones eran consideradas honoríficas y a título gratuito (art. 12). La Consulta podía trabajar también en forma de comisiones (art. 11).

El paso del tiempo habría de mostrar, de todos modos, la escasa vitalidad con que nació el nuevo organismo: su composición numérica se redujo progresivamente (basta consultar las sucesivas ediciones del *Annuario Pontificio*), y de hecho fue raramente convocado en cuanto colegio; cuando era preciso, se interpelaban individualmente los consultores<sup>31</sup>. Si no el real objetivo del nuevo organismo, cuando menos sí una importante causa motora de su creación aparece con claridad tomando en consideración la coincidencia de fechas —y, en cierto modo, también la correspondencia de contenidos— entre el *motu proprio* que instituyó la consulta y el *motu proprio Pontificalis Domus*<sup>32</sup>, por el que Pablo VI reformó la «corte pontificia». En la nueva Consulta del Estado se asignaba un puesto vitalicio a algunos representantes de nobles familias romanas que por larga tradición habían integrado la corte del Papa que en esas fechas se reformaba.

#### IV. LA NUEVA LEY FUNDAMENTAL DE LA CIUDAD DEL VATICANO

De cuanto hemos ido viendo en páginas anteriores, a la vuelta de todo este proceso de años, cabe concluir que sólo quedaba en vigor una parte mínima del original texto de la Ley Fundamental, y que las sucesivas modificaciones parciales introducidas en ese tiempo no siempre habían llegado a engranar satisfactoriamente entre sí, provocado situaciones de objetiva confusión normativa. Era necesario llegar cuanto antes a un texto consolidado, resultado de una reflexión global sobre el conjunto de las instituciones y sus relaciones mutuas. Este ha sido el objeto de la Ley Fundamental que el Papa Juan Pablo II firmó el pasado 26 de noviembre.

31. Cfr. G. CORBELLINI, *Ius Civitatis Vaticanae*, vol. I, cit., p. 87.

32. Cfr. Pablo VI, *motu proprio Pontificalis Domus*, del 28 de marzo de 1968, AAS 60 (1968) 305-315.



La nueva Ley Fundamental del Estado Ciudad del Vaticano —que, a diferencia de la anterior, ha sido promulgada sin número— consta de un breve *incipit* y de 20 artículos, cuyas temáticas siguen substancialmente las abordadas por la Ley Fundamental de 1929<sup>33</sup>.

En el *incipit*, el Papa motiva la nueva ley en la necesidad de dar forma sistemática y orgánica a los cambios introducidos en fases sucesivas en el ordenamiento jurídico del Estado de la Ciudad del Vaticano, al objeto de lograr que responda siempre mejor a su finalidad institucional de garantía de la libertad de la Sede Apostólica y como medio para asegurar la independencia real y visible del Romano Pontífice en el ejercicio de su misión en el mundo<sup>34</sup>.

La nueva Ley Fundamental comienza señalando la persona del Sumo Pontífice como soberano del Estado, en quien recae la plenitud de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y añadiendo que esos poderes recaen en forma transitoria en el Colegio Cardenalicio durante la sede vacante, con la necesidad de que el nuevo Pontífice confirme eventuales leyes de urgencia dictadas en ese tiempo por el Colegio<sup>35</sup>. En rela-

33. Como señala el artículo mencionado en la nota 2, el texto de la nueva Ley Fundamental ha sido preparado por una Comisión Pontificia presidida por el Cardenal Rosalío Castillo Lara, e integrada inicialmente por los actuales Cardenales Mario Pompedda, Prefecto del Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica, en calidad de Presidente Vicario, y Zenon Grocholewski, Prefecto de la Congregación para la Educación Católica; estaba además formada por mons. Celestino Migliore, Subsecretario de la Secretaría de Estado para las Relaciones con los Estados, y por mons. Giorgio Corbellini, Vicesecretario General del Governatorato. En un segundo momento, fueron además llamados a componer la Comisión S.E. mons. Bruno Bertagna, Secretario del Pontificio Consejo para los Textos Legislativos, y el Juez único del Estado de la Ciudad del Vaticano, abogado Gianluigi Marrone. La Comisión tuvo catorce sesiones de trabajo, de febrero a noviembre de 2000.

34. «Avendo preso atto della necessità di dare forma sistematica ed organica ai mutamenti introdotti in fasi successive nell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano e volendo renderlo sempre meglio rispondente alle finalità istituzionali dello stesso, che esiste a conveniente garanzia della libertà della Sede Apostolica e come mezzo per assicurare l'indipendenza reale e visibile del Romano Pontefice nell'esercizio della Sua missione nel mondo, di Nostro motu proprio e certa scienza, con la pienezza della Nostra sovrana autorità, abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto appresso, da osservarsi come legge dello Stato» (*incipit, Legge Fondamentale 2000*).

35. «1. Il Sommo Pontefice, Sovrano dello Stato della Città del Vaticano, ha la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. 2. Durante il periodo di Sede vacante, gli stessi poteri appartengono al Collegio dei Cardinali, il quale tuttavia potrà emanare disposizioni legislative solo in caso di urgenza e con efficacia limitata alla durata della vacanza, salvo che esse siano confermate dal Sommo Pontefice successivamente eletto a norma della legge canonica» (art. 1, *Legge Fondamentale 2000*); cfr. n. 2 cost. ap. *Universi Dominici gregis*, cit.

ción con las funciones que se reservan al Papa, el texto agrega, después, que los proyectos de ley y de presupuestos habrán de ser sometidos a la consideración —es la palabra empleada— del Sumo Pontífice a través de la Secretaría de Estado (arts. 4, § 3, 12).

Una de los principales logros de la nueva Ley Fundamental consiste en haber establecido una más clara delimitación del ejercicio de las funciones legislativas y ejecutivas, como resultado de la concreta experiencia de gobierno a lo largo del proceso descrito en las páginas anteriores. Las opciones en este sentido reflejadas en la norma representan, además, una importante novedad respecto de la situación anterior<sup>36</sup>.

El art. 4 de la nueva ley asigna de forma habitual el ejercicio del poder legislativo a una Comisión Cardenalicia, integrada por un Presidente y por un número indeterminado de miembros, todos de designación pontificia y con mandato quinquenal. Queda a salvo, de todos modos, la posibilidad de que el Papa pueda reservar a sí o a otra instancia —que en esta ley, a diferencia de la de 1929, queda indeterminada— el ejercicio de la potestad legislativa, pero sólo en casos particulares. El sucesivo art. 5 señala el marco jurídico en que debe ejercerse ese poder legislativo —el establecido, en términos generales, en la Ley n. II del 7 de junio de 1929 sobre las fuentes del derecho—, las instancias técnicas que habrán de interpelarse para la elaboración de las leyes —los Consejeros del Estado o los organismos de la Santa Sede que estén interesados—, y la presentación al Santo Padre, como trámite preventivo de aprobación de los actos normativos.

Por su parte, el ejercicio de la potestad ejecutiva se encomienda en forma estable al Presidente de la citada Comisión Cardenalicia, que habrá de realizar sus funciones en conformidad con cuanto determinan la nueva ley y el resto del ordenamiento vaticano. El Presidente de la Comisión Cardenalicia para el Estado de la Ciudad del Vaticano estará

36. Estas transferencias de potestad contenidas en la ley plantean, en primer término, la cuestión de su calificación jurídica con arreglo a las categorías propias del ordenamiento canónico, invocado por el art. 1 de la Ley sobre las fuentes del derecho. ¿Nos encontramos ante una transferencia vicaria o delegada de la potestad del Sumo Pontífice? En tal sentido, la única certeza procede de los cánones 135 § 2 y 1420 § 1 CIC, en relación con la naturaleza vicaria de la jurisdicción del tribunal eclesiástico creado en 1987. Respecto de la jurisdicción temporal, legislativa, ejecutiva y judicial, la cuestión es, en cambio, más compleja, y excede también de las posibilidades de este trabajo.

asistido por el Secretario General y el Vice Secretario General del «Governatorato» —quienes participan también con voto consultivo en las deliberaciones de la Comisión Cardenalicia—, debiendo someter al examen colegial de la Comisión los asuntos de mayor importancia<sup>37</sup>. A su cargo queda, entre otra cosas, la dirección de los departamentos del «Governatorato»<sup>38</sup>, mientras que el Secretario General asume la función de asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en el Estado, supervisando la actividad administrativa del «Governatorato» y coordinando la actividad de las distintas Direcciones en que está subdividido<sup>39</sup>.

Con la transferencia de potestad ejecutiva al Presidente de la Comisión Cardenalicia desaparecen definitivamente tanto el oficio de Gobernador, creado en 1929 y vacante desde 1952, como también el oficio de Delegado especial constituido en 1969 que, aunque continuaba en activo, había perdido de hecho muchas de sus funciones asumidas ahora por el Secretario General del «Governatorato». Por consiguiente, los oficios ahora establecidos subentran con carácter general en la posición jurídica de los que han desaparecido, y asumen también, en cada caso —al margen de las situaciones de incertidumbre que puedan presentarse—, las competencias que el ordenamiento jurídico asignaba a los anteriores.

37. «1. Il potere esecutivo è esercitato dal Presidente della Commissione, in conformità con la presente Legge e con le altre disposizioni normative vigenti. 2. Nell'esercizio di tale potere il Presidente è coadiuvato dal Segretario Generale e dal Vice Segretario Generale. 3. Le questioni di maggiore importanza sono sottoposte dal Presidente all'esame della Commissione» (art. 5, *Legge Fondamentale* 2000).

38. En cuanto a la estructura actual del «Governatorato», y a su división en Direcciones y Oficios, sigue en vigor la establecida en el art. 1 del Decreto N. LII de 1 de julio de 1969 de la Pontificia Comisión para el Estado de la Ciudad del Vaticano, AAS Suppl. 41 (1969) 33-65 —con las reformas sucesivamente incorporadas por los Decretos de la misma Comisión N. LXXXVII del 28 de noviembre de 1972, AAS Suppl. 44 (1972) 45-51; N. CV del 11 de diciembre de 1986, AAS Suppl. 58 (1986) 57-58; N. CCX del 18 de noviembre de 1993, AAS Suppl. 64 (1993) 53-54; N. CCXXXVI del 30 de mayo de 1995, AAS Suppl. 66 (1995) 77-78—, como explícitamente señaló el art. 2 del Decreto CCXXXI de 3 de mayo de 1995 de la Pontificia Comisión para el Estado de la Ciudad del Vaticano, AAS Suppl. 66 (1995) 11-56, que promulgaba el vigente Reglamento general para el personal del Estado de la Ciudad del Vaticano.

39. «1. Il Segretario Generale coadiuva nelle sue funzioni il Presidente della Commissione. Secondo le modalità indicate nelle Leggi e sotto le direttive del Presidente della Commissione, egli: a) sovrintende all'applicazione delle Leggi e delle altre disposizioni normative ed all'attuazione delle decisioni e delle direttive del Presidente della Commissione; b) sovrintende all'attività amministrativa del Governatorato e coordina le funzioni delle varie Direzioni. 2. In caso di assenza o impedimento sostituisce il Presidente della Commissione, eccetto per quanto disposto all'art. 7, n. 2» (art. 9, *Legge Fondamentale* 2000).

El Presidente de la Comisión Cardenalicia ostenta la representación legal del Estado Vaticano<sup>40</sup> que, para la ordinaria gestión administrativa, puede delegar en el Secretario General (art. 8 § 2) —al Consejero General del Estado, en cambio, cabe sólo confiar una representación del Estado de tipo ceremonial (art. 13 § 3)—, a salvo siempre, como es obvio, la posición que sólo corresponde al Papa, en cuanto soberano, o a la Secretaría de Estado, en cuanto que tiene confiadas las relaciones internacionales. Como órgano ejecutivo superior, al Presidente de la Comisión se le reconoce una limitada función normativa de segundo grado, que le permita afrontar exigencias contingentes. En tal sentido, puede emanar Ordenanzas en actuación de normas legislativas y de reglamentos, cuya competencia exclusiva se confía al órgano colegial de la Comisión Cardenalicia (art. 7). Sin embargo, por la misma razón práctica de proporcionar al órgano ejecutivo instrumentos para afrontar situaciones de emergencia, la presente ley concede además al Presidente la posibilidad de emanar actos legislativos de urgencia que, sin embargo, perderían eficacia de no ser confirmados en el plazo de noventa días por la Comisión Cardenalicia<sup>41</sup>.

Por cuanto concierne a la potestad judicial, los artículos 15 y siguientes de la nueva ley mantienen invariado el ordenamiento judicial vaticano resultante de las normas de 1987 ya señaladas páginas atrás. Como hacía el art. 14 de la precedente, la nueva ley precisa sólo que los relativos actos jurisdiccionales deben ser realizados en el territorio del Estado<sup>42</sup>. Se establece también que, en cualquier género de causa, civil o

40. «1. Fermo restando quanto disposto agli arts. 1 e 2, il Presidente della Commissione rappresenta lo Stato. 2. Egli può delegare la rappresentanza legale al Segretario Generale per l'ordinaria attività amministrativa» (art. 8, *Legge Fondamentale* 2000). Esta representación está en estrecha relación con la *Convenzione fra la Santa Sede e l'Italia per la notificazione degli atti in materia civile e commerciale*, estipulada el 6 de septiembre de 1932 (corresponde en Italia a la L. 13 abril n. 379, G.U. n. 107 del 8 de mayo 1933), cuyo art. 4 establece lo siguiente: «Nei casi in cui possa essere convenuta in giudizio la Santa Sede o lo Stato della Città del Vaticano, la citazione deve essere fatta, rispettivamente, nella persona del Cardinale Segretario di Stato o del Governatore dello Stato della Città del Vaticano. Parimenti, per il Patrimonio privato del Sommo Pontefice, la citazione deve essere fatta nella persona del Cardinale Segretario di Stato».

41. «1. Il Presidente della Commissione può emanare Ordinanze, in attuazione di norme legislative e regolamentari. 2. In casi di urgente necessità, egli può emanare disposizioni aventi forza di legge, le quali tuttavia perdono efficacia se non sono confermate dalla Commissione entro novanta giorni. 3. Il potere di emanare Regolamenti generali resta riservato alla Commissione» (art. 7, *Legge Fondamentale* 2000).

42. «1. Il potere giudiziario è esercitato, a nome del Sommo Pontefice, dagli organi costituiti secondo l'ordinamento giudiziario dello Stato. 2. La competenza dei singoli organi è

penal, el Sumo Pontífice puede deferir el procedimiento a una instancia diversa, lo que, más allá de la intencionalidad del precepto en sí, replantea una delicada problemática sobre los derechos reconocidos a los justiciables, que sin embargo excede el objeto de estas reflexiones<sup>43</sup>.

El artículo 13 de la Ley Fundamental, como hacía el art. 8 de la ley precedente, contempla nuevamente el oficio de Consejero General del Estado, como también la figura de los Consejeros del Estado, en línea con la institución creada por Pablo VI en 1968. El texto del artículo subraya en tal sentido la naturaleza consultiva de dicha función, así como su dimensión técnica en materias jurídicas, estableciendo una relación especial entre el oficio de Consejero General y el de Presidente de la Comisión, que puede encomendar al primero cometidos de coordinación o una representación de protocolo del Estado<sup>44</sup>. Sin embargo, la nueva ley se abstiene significativamente de configurar en este ámbito consultivo un organismo colegial propiamente dicho, como hasta el presente era la Consulta de la Ciudad del Vaticano. La ley se limita ahora a señalar únicamente que los consejeros pueden ejercer su función consultiva, tanto individual como colegialmente.

Otra importante novedad, al menos desde el punto de vista formal, de la nueva ley consiste en haber establecido con claridad la posición de la Secretaría de Estado en relación con el gobierno del Estado Vaticano, y esto en órdenes diferentes. Por un lado, el art. 2 —como ya hacía el art. 3 de la Ley Fundamental de 1929— establece la exclusiva competencia de la Secretaría de Estado en las relaciones diplomáticas generales que afecten al Estado de la Ciudad del Vaticano, así como en las convenciones que por cuenta de dicho Estado se establezcan con la

regolata dalla legge. 3. Gli atti giurisdizionali debbono essere compiuti entro il territorio dello Stato» (art. 15, *Legge Fondamentale* 2000).

43. «In qualunque causa civile o penale ed in qualsiasi stadio della medesima, il Sommo Pontefice può deferirne l'istruttoria e la decisione ad una particolare istanza, anche con facoltà di pronunciare secondo equità e con esclusione di qualsiasi ulteriore gravame» (art. 16, *Legge Fondamentale* 2000).

44. «1. Il Consigliere Generale ed i Consiglieri dello Stato, nominati dal Sommo Pontefice per un quinquennio, prestano la loro assistenza nell'elaborazione delle Leggi e in altre materie di particolare importanza. 2. I Consiglieri possono essere consultati sia singolarmente che collegialmente. 3. Il Consigliere Generale presiede le riunioni dei Consiglieri; esercita altresì funzioni di coordinamento e di rappresentanza dello Stato, secondo le indicazioni del Presidente della Commissione» (art. 13, *Legge Fondamentale* 2000).

República Italiana, o en la gestión de cuanto esté implicado en el Tratado Lateranense. Son estas funciones que ha ejercido la Secretaría de Estado desde la constitución del Estado Vaticano, y que ahora confirma la nueva ley.

Pero además de esa dimensión internacional y diplomática, la ley señala la Secretaría de Estado como trámite formal de relación de las autoridades del gobierno del Estado con el Soberano Pontífice, particularmente en todo cuanto afecta a la realización de actos de especial trascendencia, como la preparación de proyectos de ley (art. 4 § 3), o la aprobación del ejercicio económico (art. 12 § 1), que necesitan ser sometidos a la «consideración» del Santo Padre.

Pero, además, el art. 6 de la nueva ley ha introducido una norma general de particular relevancia, por la cual, en las materias de mayor importancia, se debe proceder concertadamente con la Secretaría de Estado<sup>45</sup>. La norma, hay que subrayarlo, se refiere en general al gobierno del Estado, y no singularmente a una función determinada, legislativa o ejecutiva. Ello coloca a la Secretaría de Estado respecto de los órganos de gobierno del Estado de la Ciudad del Vaticano, al menos de hecho, en una posición análoga a la que le asignan los arts. 39 y ss. de la cost. ap. *Pastor Bonus*, respecto de los organismos de la Curia romana.

La nueva Ley Fundamental representa, como puede apreciarse, el punto de llegada de una larga experiencia de gobierno. Y podría ser también que, al mismo tiempo, esta ley constituya el punto de partida de una actualización global del ordenamiento jurídico del Estado de la Ciudad del Vaticano a la presente situación social y al contexto europeo que se va delineando.

45. «Nelle materie di maggiore importanza si procede di concerto con la Segreteria di Stato» (art. 6, *Legge Fondamentale* 2000).